

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
carina.birgitta.nagling@regeringskansliet.se

Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet SOU 2021:101

Vi har med stort intresse tagit del av slutbetänkandet. Alldeles oaktat de förslag som lämnas bidrar utredningen till den samlade kunskapen på området. Nedan kommenterar vi utredningens förslag och analys utifrån IFAU:s expertområden.

Sammanfattning

- IFAU tillstyrker förslagen i volym 1.
- IFAU anser att de marginaleffekter förslagen i volym 2 ger upphov till bör analyseras i en simuleringsmodell, som tar hänsyn till beteendeffekter.

Bra med månatliga kontrolluppgifter

IFAU välkomnar huvuddragen i de förslag som lämnas i betänkandets första volym, de som handlar om hur inkomstprövningen i bostadsbidraget och underhållsstödet kan reformeras.

Den sedan 2019 nya strukturen för inkomstrapportering – med månatliga arbetsgivardeklarationer – ger helt nya möjligheter att i det närmaste i realtid observera personers inkomster. Det är väl dokumenterat att många personer med svag ekonomi idag hamnar i skuldfällor på grund av återbetalningskrav. En reform, där stöden istället provas mot aktuella inkomster, är synnerligen önskvärd.

En svaghet – såväl i det föreslagna som i det gamla systemet – är att kontrolluppgifter inte rapporteras av egenföretagare. För denna grupp föreslås det gamla regelverket alltså gälla. Vi delar bedömningen att detta är rimligt. En överväldigande majoritet av bidragstagarna är inte egenföretagare.

En ny statlig underhållsreglering

I betänkandets andra volym föreslår utredningen en vidare reformering av bostadsbidraget och underhållsstödet. Av störst principiell betydelse är att en statlig underhållsreglering föreslås ersätta nuvarande underhållsstöd.

Det finns naturligtvis rättviseargument för att en statlig underhållsreglering ska bero på båda föräldrarnas ekonomiska situation (likt underhållsbidrag enligt föräldrabalken), och att föräldrarnas betalningsskyldighet bör uppdateras när deras inkomster förändras.

Samtidigt kan det stärka den ensamstående förälderns (ofta mammans) position att de separerade föräldrarnas ekonomier hålls åtskilda. Om underhållet provas regelbundet på basis av båda föräldrarnas inkomster har en förälders inkomständringar direkta konsekvenser för den andra, något som potentiellt kan bidra till konflikter. Denna fråga diskuteras förvisso i avsnitt 12.2.3, men det hade varit önskvärt att ge denna större vikt i betänkandet.

Omfördelning och incitament till arbete

När vi utformar behovsprövade bidrag uppkommer nästan alltid en djup målkonflikt. Å ena sidan vill vi att bidragen ska ges till dem som behöver pengarna allra mest, dvs. personer med låga inkomster. Å andra sidan vill vi att det ska finnas starka drivkrafter för dem med låga inkomster att öka sina inkomster, t.ex. genom att ta ett jobb.

Problemet ligger i att drivkrafter att jobba försvagas när ett bidrag trappas ner med inkomsten. Den lämpliga avvägningen mellan generösa riktade bidrag och drivkrafter beror dels på hur känsligt arbetsutbudet är för skatte- och bidragsändringar, dels på värderingar. Den förra frågan – den om arbetsutbudet – går att studera empiriskt.

I utredningens direktiv (Kommittédirektiv 2018:97) betonas flera gånger att utredningen ska analysera ”hur incitamenten att arbeta kan förbättras”. Detta är en besynnerlig utgångspunkt för en utredning om behovsprövade bidrag. Utredaren signalerar tydligt i avsnitt 13.7, s.517, att det är omöjligt att åstadkomma hög träffsäkerhet i bostadsbidraget med låga marginaleffekter. Vi har förståelse för denna synpunkt.

En mer fruktbar utgångspunkt för en utredning av detta slag vore att inom ramen för en simuleringsmodell studera hur mycket arbetsutbudet förväntas påverkas av bostadsbidrag och underhållsstöd, samtidigt som hänsyn tas till det omgivande skatte- och bidragssystemet. Sådana beräkningar går att göra på litet olika sätt. Med en sådan analysapparat på plats går det att få en bild av hur skadliga höga marginaleffekter är. Då vore det också lättare att ta ställning till de flera av de förslag som utredningen lämnar, t.ex. det behovsprövade stödet till särlevande. I nuläget saknas en sådan kunskapsbas.

Bostadspolitiska aspekter

Bostadsbidragen har historiskt sett också tjänat bostadspolitiska syften: Bidraget ska stimulera till bättre och rymligare boenden för barnfamiljer. För att åstadkomma detta krävs att en dyrare bostad på marginalen också ger rätt till ett högre bostadsbidrag. Under senare år har gränserna för bostadskostnader varit så låga att bidraget i praktiken blivit ett rent konsumtionsstöd: Nästan alla bidragshushåll med ett visst antal barn har fått samma bostadsbidrag (före avtrappning) eftersom faktiska hyror är klart högre än den hyreskostnad som bostadsbidraget kompenserar för. De föreslagna höjningarna av golvet och taket för bidragsgrundande bostadskostnader förefaller rimliga – särskilt med tanke på att dessa har varit låsta i nominella termer i väldigt många år.

Mörkertalet bör redovisas bättre

I avsnitt 11.1.1 diskuteras det så kallade mörkertalet, d.v.s. den andel av de som är berättigade till bostadsbidrag som inte ansöker om det. Mörkertalet är ganska lågt – under 20 % – för ensamstående med barn (Figur 11.6) men högre för unga utan barn (Figur 11.3). En besläktad analys gjordes av Riksrevisionen (2017, Bilaga 4).

När man analyserar mörkertalet är det viktigt att fundera på *vilka* det är som är berättigade men som inte ansöker om bidraget. Om mörkertalet drivs av personer med relativt höga inkomster som är berättigade till små belopp blir tolkningen en annan än om mörkertalet främst omfattar genuina låginkomsttagare som är berättigade till höga bidrag. Här hade det varit önskvärt att liksom Riksrevisionen (2017, Diagram B4.1) redovisa uppbärandegraden efter inkomstnivå. Då skulle också de skillnader som finns mellan de två studierna bli lättare att uppfatta för läsaren.

Prioriterat att ändra inkomstprövningen

Det är mycket angeläget att gå över till bostadsbidrag och underhållsstöd som bygger de nya arbetsgivardeklarationerna.

Det är däremot mindre brådskande att ändra regelverkens struktur på det sätt som föreslås i den andra volymen. Det går också att anlägga ett utvärderingstekniskt perspektiv på frågan. I ju högre utsträckning man ändrar många regler på en och samma gång, i desto mindre utsträckning går det att lära sig vilka åtgärder som faktiskt fungerar för att uppnå arbetsmarknads- och socialpolitiska mål. Det vore onekligen värdefullt att utvärdera effekten av det minskade återbetalningskravet i sig.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Håkan Selin har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson

Håkan Selin

Referens

Riksrevisionen (2017) ”Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv” RIR 2017:9.